

クリントン政権の対中政策に 関する事例研究*

——大統領の対議会関係を中心に(1)——

軽 部 恵 子

<目次>

- I. はじめに
- II. 外交政策における大統領と議会の関係
 - 1. 議会の外交政策への関与方法
 - 2. 分析枠組みの設定
(以下次号)
- III. クリントン政権の対中政策の事例研究
 - 1. 最恵国待遇の更新 (1993)
 - 2. 最恵国待遇の更新 (1994)
 - 3. 李登輝総統への訪米ビザ発給 (1995)
 - 4. 最恵国待遇の更新 (1995)
 - 5. ヒラリー大統領夫人の北京会議出席 (1995)
 - 6. 台湾海峡における中国のミサイル演習 (1996)
 - 7. 最恵国待遇の更新 (1996)
 - 8. 知的所有権の交渉 (1996)
 - 9. 香港返還 (1997)
 - 10. 最恵国待遇の更新 (1997)
 - 11. 江沢民国家主席の米国公式訪問 (1997)
 - 12. ミサイル技術の移転 (1998)
 - 13. クリントン大統領の中国公式訪問 (1998)
 - 14. 最恵国待遇の更新 (1998)
- IV. 結論
- 参考文献

*この論文のリサーチは財平和安全保障研究所の安全保障奨学プログラムの支援を受けて行った。この場を借りて平和安全保障研究所に心から感謝の意を表したい。

I. はじめに

クリントン (William J. Clinton) 大統領の外交政策、特に対中政策は支離滅裂であると批判されることが多い。元来、クリントンは大統領候補であった1992年、当時のブッシュ (George Bush) 大統領の対中政策を人権に配慮していないと批判する選挙運動を積極的に展開した。この批判は、1989年6月の天安門事件後ブッシュ政権が中国政府高官との交流を禁止するなどの制裁を科した一方、スコウクロフト (Brent Scowcroft) 国家安全保障問題担当大統領補佐官やイーグルバーガー (Lawrence Eagleburger) 国務副長官を密かに北京へ派遣して中国との関係改善を図ったり、議会の反発にもかかわらず中国への最恵国待遇を毎年更新していることを指していた。1993年5月、クリントンは大統領就任後初めての最恵国待遇更新にあたり、次年度は中国の人権状況を更新の条件に取り入れると発表し、選挙公約通り中国の人権侵害に断固たる態度を示した。ところが1994年5月の更新時には政策を一転させ、中国の人権状況に不満を示しつつも、最恵国待遇の剥奪は米国経済に打撃を与えるだけで中国の人権問題の解決にはならないとし、人権を更新の条件から恒久的に除外した。

最恵国待遇の問題に限らず、クリントン政権の対中政策は複雑かつ一定ではないように見える。たとえば、大統領は朝鮮半島における和平を実現させるため中国の積極的な和平交渉参加を求めてきた。しかし、1996年3月に中国が台湾初の民主的な総統選挙に圧力を加えるべく台湾海峡でミサイル演習を開始すると、空母2隻を周辺海域に直ちに派遣して中国政府に少なからぬ衝撃を与えた。また、中国企業によるコンパクト・ディスクやソフトウェアなどの海賊版作成問題では、1996年に中国からの輸入品に対する経済制裁リストを発表する（最終的に制裁は回避）など、米国企業の利益を守る姿勢を明確に示した。

このように、クリントン大統領の対中政策に一貫性が欠けている印象を受

けるのはなぜであろうか。これにはいくつかの理由が考えられる。第1に、どのような二国間関係にも良好な時期と悪化する時期が存在するが、米中関係の場合はこの「振幅」がとくに大きくなる傾向にある。それは、冷戦終結後唯一の超大国で民主主義国家のリーダーである米国と、冷戦終結後残された数少ない社会主義国家でアジアの大国を自認する中国は根本的に政治体制や基本的な価値観を異にしているためである。第2に、ベトナム戦争への反省から1970年代以降米国外交に対する連邦議会の関心が高まり、大統領の外交政策に対して議会がいわば「注文をつける」機会が増加してきた。議会は合衆国憲法および各種法律により与えられた予算案の審議や政治的任命者の承認といった権限を通じて大統領の政策に関与したり、場合によっては政策を実行不可能にできる。したがって、どれほど一般国民に人気がある大統領でも、議会とくに多数党との協議や根回しを怠って対議会関係を悪化させるのは非常に愚かなことである。

筆者はとくに後者の理由、すなわち連邦議会の外交政策に対する関与について以前から着目してきた¹⁾。そこで、一貫性がないと批判されてきたクリン

1) 憲法上の大統領と議会の権限関係、議会が外交政策に及ぼす影響、および外交政策における大統領と議会の関係を研究した著作には、以下のようなものがある。Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, 4th edition revised, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1997. Fisher, *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, 3rd edition, Washington: Congressional Quarterly, 1993. Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System*, Washington: The Brookings Institution, 1994. Lance T. LeLoup and Steven A. Shull, *Congress and the President: The Policy Connection*, Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 1993. James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Policy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994. Thomas E. Mann, *A Question of Balance: The President, the Congress, and Foreign Policy*, Washington: The Brookings Institution, 1990. Steven A. Shull, *Presidential-Congressional Relations: Policy and Time Approaches*, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1997. Shull ed., *The Two Presidencies: A Quarter Century Assessment*, Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1991. Norman C. Thomas and Joseph A. Pika, *The Politics of the Presidency*, 4th edition, Washington: Congressional Quarterly, 1996.

トン政権の対中政策を大統領の対議会関係に問題があるのではないかという観点から考察を試みる。具体的には、米中関係あるいは大統領の対中政策に重大な 이슈が生じた時、議会の行動が大統領の外交政策にどのような影響を与えたかを分析していく。

本稿ではクリントン政権が発足した1993年1月から1998年末までの6年間に発生した米中関係の重要な 이슈で、大統領の政策に議会が何らかの反応を示した事例14件を取り上げる。これらの事例を「安全保障」、「経済」、「人権」、および3つの要素全てを包含する「外交関係」の4分野（本稿末の図2参照）に分け、次項で設定する分析枠組みに基づき議会の動きを詳細に検討していく。そして、大統領が議会の協力を得られないため対中政策がスムーズに遂行されず一貫性が欠けるのか、特定の分野でそうなる傾向があるのか、あるいはクリントン政権の対中政策は外見よりも一貫性を保ち自身の外交アジェンダを確実に実現してきたかについて分析する。最後に、クリントン政権が対中政策を効率よく遂行する上で望ましい対議会関係のあり方について提言する。

II. 外交政策における大統領と議会の関係

1. 議会の外交政策への関与方法

米国の外交政策を決定する国内的要因は多岐にわたる。具体的には、大統領個人（パーソナリティ、価値観、宗教観、経歴、外交問題における経験）、大統領府を含む行政府の外交担当組織（大統領補佐官、顧問、個人的アドバイザー、国家安全保障会議、閣僚、国務省や国防総省を初めとする官僚組織）、議会（議会指導部の方針、議会多数党の政策、議会と大統領の関係、議員個人の選挙区の利益など）、圧力団体や利益団体（大統領の支持母体、議員の支持母体、経済団体、人権団体、人種差別撤廃団体、中絶の権利賛成・反対団体、女性団体など）、マスメディア（右派、左派、大衆紙など）、および世論（世論調査における大統領の支持率、個別の問題に対する世論の支持・不支

持など)が考えられる。この他、米国に深く根付いている民主主義や人権尊重の意識、および他国の紛争に巻き込まれたくないという伝統的な孤立主義が米国外交の底辺に流れている。そして、これらの国内的要因に加えて対外的要因(外交政策の対象国との二国間関係、同盟国との多国間関係、敵対国との関係、国連を初めとする国際機構との関係など)が外交政策に影響を与えている²⁾。もちろん、米国の外交政策を決定し遂行する上で最も中心的な役割をはたしているのは大統領である。

一方、合衆国憲法上に明確に規定されている大統領の外交政策に関する権限はあまり多くない。具体的には、2条2節1項が大統領は米国陸海軍および各州の民兵の「最高司令官」であり、同節2項が大統領は上院の助言と同意に基づき条約を締結し、全権大使その他の合衆国職員を任命すると規定している。また、2条3節は「大統領は大使その他の公の外交使節を接受する」と規定している。さらにいえば、大統領に関する規定の大部分は大統領の選出方法や、大統領が職務遂行不能になった場合の職務継承についてで、行政府の長としての権限自体にほとんど触れていない。その理由は、憲法起草者たちが大統領を「独立した意思決定権限の根源と見て」おらず³⁾、単なる「立法府の意思を実行に移す機関」⁴⁾と考えていたためである。結局、憲法を起草したフィラデルフィア会議では行政府と立法府の権限を明確に分けることはできなかった。が、憲法上の規定とは別に大統領は歴史の中で次第に外交上の権限を増大させていった⁵⁾。第2次世界大戦後は米ソの対立が激化したため、米国はいやが上にも大統領の下に団結せざるを得ず、外交は大統領の独壇場となる傾向が強まった。

2) 外交政策の決定に影響を与える国内的および国外的な要因と仕組みについては、たとえば Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 5th edition (New York: St. Martin's Press, 1996) を参照のこと。

3) Lindsay, p. 13.

4) Fisher, *The Politics of Shared Power*, p. 54.

5) 詳細は Lindsay, pp. 13-24 を参照のこと。

議会が再び外交政策に積極的に関与するようになったのは1970年代以降である。冷戦という国際環境の中で大統領に権限を付与しすぎ、ベトナム戦争という泥沼に陥った反省から、議会は大統領の外交政策に関する権限に一定の枠をはめようと様々な機会を試みた。この最も有名な例は1973年の戦争権限法⁶⁾である。また、1973年の「議会の意向」決議⁷⁾はニクソン政権の外交政策に対抗して、米国の建国の理念である自由と民主主義の原則を外交政策の指針とすべきであると明記した。この決議に法的拘束力はないが、その理念は人権を米国外交の指針に取りこむいわゆる「人権外交」としてカーター政権に組み込まれ、議会が種々の法制度を通じて大統領の外交政策に影響を及ぼす先駆けとなった⁸⁾。

それでは、議会が外交政策へ関与する方法を具体的に見ていきたい。憲法・法律上の権限があるか、および議会の関与が定期的・日常的に行われているかの2点から分類してみると、議会の外交政策への関与方法は以下のように4通りに分類することができる（次頁の表1参照）。

(1) 不定期または単発的で、かつ憲法・法律上の権限に基づく方法

憲法および法律上の権限として議会が持つ外交政策への関与方法の中で不定期または単発的に使用される主なものには、第1に上院による条約批准の承認（憲法2条2節2項）があげられる。上院の反対で条約が批准されなかった有名な例には、第1次世界大戦の講和条約であるヴェルサイユ条約（1919）の批准不承認と、国際連盟への不参加（国際連盟規約はヴェルサイ

6) War Powers Resolution, PL 93-148, 7 November 1973.

7) Section 32 of the Foreign Assistance Act of 1973, PL 93-189, 17 December 1973.

8) 米国の人権外交については拙稿, *The Influence of Human Rights on International Politics: A Case Study of U.S. Policy toward the People's Republic of China, 1977-1992*, A Dissertation Presented to the Woodrow Wilson Department of Government and Foreign Affairs, University of Virginia, January 1995 を参照のこと。

表1 議会による外交政策への関与方法

(Louis Fisher, *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, Third edition, Chapter 3 "Congress as Administrator" を参考に作成した)

	憲法・法律上の権限	一般的な慣行
不定期または単発的	(1) ・条約批准の承認 ・大使候補者指名の承認 ・各省庁のトップ人事の承認 ・各種委員会での法案審議 ・公聴会の開催と証人の召還 ・大統領の弾劾および弾劾裁判 ・戦争開始の宣言＊ ・法執行上のアドバイザー (法律により任命) ・国政調査権	(3) ・議会指導部の発言や意向表明 ・記者会見等での世論喚起 ・大統領への書簡送付 ・大統領との協議 ・外国政府首脳、高官、反体制活動家との会談等 ・議員調査団の派遣 ・大統領からの特別任命 ・選挙民と省庁の橋渡し役 ・法的拘束力のない決議の採択＊＊
定期的または日常的	(2) ・予算立法(各省庁の授權法案と13本の歳出法案) ・最恵国待遇更新(年次) ・国務省の国別人権報告書(年次) ・一般教書演説への対抗演説 (大統領と反対の政党による)	(4) ・議会調査局(CRS)による調査、報告、ブリーフィング ・議員スタッフによる情報収集

＊ 実際に議会が戦争開始を宣言したのは、米英戦争(1812-1814)、米墨戦争(1846-1848)、米西戦争(1898)、第1次世界大戦(1914-1918)、および第2次世界大戦(1939-1945)の5回のみである。

＊＊議会は上下両院の運営に関する議案である一致決議案(Concurrent Resolution)や、上院または下院一院のみの運営に関する議案である単純決議案(House Resolution, Senate Resolution)を採択する。この種の決議案は法案としての扱いを受けない(大統領が拒否権を行使できない)ため、大統領と意見が対立する議会が自身の意向(the sense of Congress)を示すため決議案を作成し、可決することがある。もちろん、決議案を作成・採択するのは議会に与えられた法律上の権限であるが、法的拘束力を伴わないため一般的慣行の欄に含めた。

ユ条約の第1編)がある。比較的最近では、ソ連のアフガニスタン侵攻(1979)により、カーター大統領が上院に対して、米ソが署名した第2次戦略兵器制限条約(SALT II)の批准審議を延期するよう求めた例がある。

議会がもつ第2の主な権限として、同じく上院による合衆国職員すなわち大使候補者や各省庁の政治的任命者の指名に対する助言と承認(憲法2条2

節2項)があげられる。各省庁のトップは国務長官、国防長官、司法長官などの閣僚、長官を支える副長官、実質的に官僚を指揮していく次官や次官補らによって構成されている。米国では政権が交替するたびにこれらのポジションが刷新され、そのつど議会の承認が必要になる。国務長官の場合、大統領が指名した候補者は初めに所管の上院外交委員会で政策展望から過去の発言や著作にいたるまで鋭い質問を受ける。外交委員会が候補者の推薦を可決すると承認の議事は上院本会議に送致され、最終的な採決が行われる。大使候補者の場合も同様のプロセスを経なければならない。候補者自身の資質や倫理問題、大統領と議会の対立など何らかの事情で候補者が承認されなかったり、議会(委員会・本会議)が承認の議事自体に入らない場合当該ポジションは空席のままとなって、大統領が他の政策で議会との妥協を余儀なくされたり、自身の政策の正当性に疑いを持たれることもある。

(2) 定期的または日常的で、かつ憲法・法律上の権限に基づく方法

米国の連邦議会が外交政策に多大な影響を及ぼす理由は、予算決定の強力な権限、いわゆる“The Power of the Purse”を有していることにある。官僚が提出した予算案が国会ではほぼ原案通り承認される日本とは大きく違い、米国では議会が大統領の政策や意向と全く異なる予算案を作成することが多々ある(米国の予算作成過程は非常に複雑なためここでの説明は省くが、日本の新年度予算案に近いものは13本の歳出法案から構成される)。また、個々の議員や大統領と反対の政党が予算法案に全く無関係の問題の修正条項として盛り込み、大統領に拒否権を行使しにくくさせることもある。

予算以外でも議会が定期的に外交政策に関与する法律上の規定は多い。例えば、1974年貿易法のジャクソン・ヴァニック修正条項⁹⁾は、自国民の海外移住の自由を制限している国(実質的には共産圏)に対する最恵国待遇を1

9) The Jackson-Vanick Amendment, Section 402 of the Trade Act of 1974, PL 93-618, 3 January 1975.

年ごとに更新するよう定めている。最恵国待遇は1989年の天安門事件以降、中国に対して人権改善を求める議会の「武器」としての役割を担ってきた。また、国務省の『国別人権報告書』(*Country Reports on Human Rights Practices*)は1961年海外援助法などの規定¹⁰⁾に基づき毎年議会へ提出されるが、同書は友好国や同盟国を問わず世界各国の人権状況を詳細に報告しており、信頼できる人権報告書の1つとなっている。著しい人権侵害が報告された国は委員会の公聴会で取り上げられる可能性があり、大統領側も人権侵害国との二国間関係について連邦議員たちの批判を予期しなければならない。

(3) 不定期または単発的で、かつ一般的な慣行に基づく方法

議会指導部すなわち下院議長（下院多数党から選出）、両院の院内総務、および両院の院内幹事は議事運営に多大な影響力をもつ。具体的には議会指導部が中心となってアジェンダとその優先順位を設定し、各議員に投票行動を指示したり（ただし日本のように強力な党議拘束はない）、「ソフト・マネー」

（候補者個人ではなく政党の活動資金として献金されるため寄付の上限額がなく、政党が比較的自由に使用できる政治資金）の各候補者への配分など、当選回数のない議員たちに影響を及ぼすことが多い。また、下院議長と両院の多数党院内総務、各種委員会の委員長や小委員会委員長（それぞれ多数党から当選回数などの年功制に基づき選出される）は、毎会期上程される多数の法案から実際にどれを審議するか決定できる。委員会を通過しない、あるいは委員会で賛成を得られない法案が本会議へ送致されることはほとんどなく、仮に送致されても可決の見込みはない。したがって、大統領といえども議会指導部や上院の外交委員会、国防委員会、下院の国際関係委員会、歳出委員会といった重要委員会や委員長の動向を無視することはできない。大統領が彼らと公式・非公式の協議を適宜行わなければ、法案審議に膨大な時

10) Sections 116 (d) and 502B (b) of the Foreign Assistance Act of 1961, as amended, and Section 116 (d) (1) of the Trade Act of 1974, as amended.

間や多大な犠牲を強いられ、自身が支持する法案を成立させることは困難になる¹¹⁾。

この他、議会指導部は記者会見で発言したり大統領に書簡を送付することで、米国民の世論を喚起すると同時に大統領に圧力をかけることができる。イシューによっては大統領が議会指導部と協議しながら外交政策を進めたり、そのイシューに専門的な知識を持つ議員を大統領の特別顧問や特別委員に任命することもある。また、議会は外国政府首脳、高官、反政府活動家らと会談したり、外国へ議員調査団を派遣することで大統領に議会の意向を示し、外交政策に影響を与えることができる。

さらに、議会は法的拘束力のない決議を成立させることもある。この種の決議は、法案として賛成多数を集める見込みはないが議会として何らかの行動をとりたい時や大統領に「警告」を与えるために導入されることが多い。

(4) 定期的または日常的で、かつ一般的慣行に基づく方法

議会は大統領府から提出される報告とは別に、議会調査局 (Congressional Research Service: CRS) に外交問題を調査・報告させることができる。CRS にはアジア・アフリカなどの地域別、また経済・安全保障などの分野別に数多くの優秀な人員が揃っており、適宜「CRS レポート」を発行している。CRS が議員スタッフや議員本人にブリーフィングを行うこともある。

2. 分析枠組みの設定

(1) 座標軸の設定

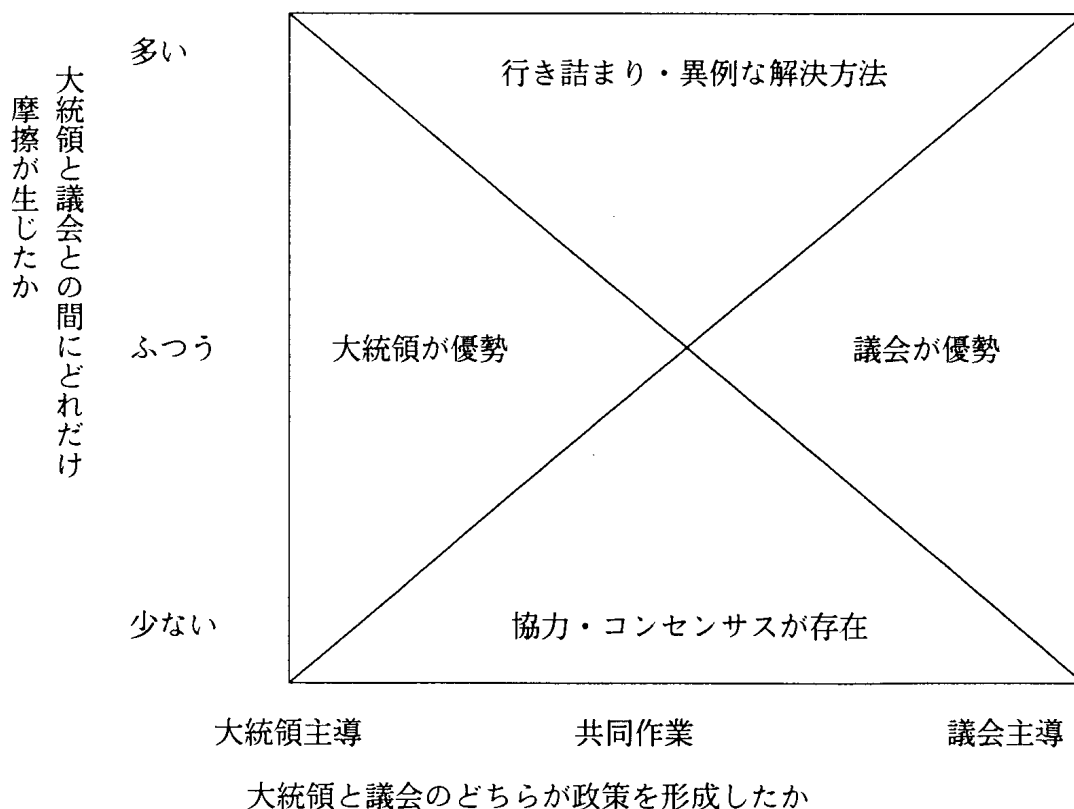
上述の通り、米国の連邦議会は憲法・法律に基づく権限を行使して、また

11) 委員会における法案審議については、たとえば以下の文献を参照。Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, 4th edition, Washington: Congressional Quarterly, 1996. Steven S. Smith and Christopher J. Deering, *Committees in Congress*, 2nd edition, Washington: Congressional Quarterly, 1990.

歴史的に積み重ねてきた慣行を通じて、大統領の外交政策決定に多大な影響を及ぼしてきた。したがって、米国の対中政策を評価する1つの方法として、大統領が議会との関係をどのように管理しながら自身の政策を実現するかを分析することは大変有効である。本稿ではルループ (Lance T. LeLoup) とシャル (Steven A. Shull) の共著、*Congress and the President: The Policy Connection* で示されている「政策決定のパターン」モデルを利用し、新たな分析枠組みを提案したい。

はじめに、ルループとシャルのモデルは横軸に「大統領と議会のどちらが政策を形成したか」という命題を、縦軸に「大統領と議会の間になんだけ摩擦が生じたか」という命題を設定する。そして、正方形の対角線を2本引いてできた4つの区域を「議会と大統領がコンセンサスや協力関係にあった」「議会主導であった」「大統領主導であった」「行き詰まりになったり異例な

図1 大統領と議会の政策決定パターン



(出典) LeLoup and Shull, *Congress and the President: The Policy Connection*, p. 13.

解決方法が取られた」という政策決定のパターンに分けている（図1参照）。

しかし、このモデルはいくつかの問題点を抱えている。第1に、横軸に「大統領と議会のどちらが政策を形成したか」という命題を置いているが、最初に政策を発議したのが大統領でも議会が積極的にその政策を推進するなど、政策の発議から最終決定まで一方の府が独占的に政策を形成していくとは限らない。第2に、横軸の「大統領と議会のどちらが政策を形成したか」という命題と、縦軸の「大統領と議会の間にどれだけ摩擦が生じたか」という命題は互いに関連する可能性がある。つまり、どちらか一方が政策を主導したため大統領と議会の摩擦が過熱する事態が起き得る。これは大統領の所属政党と議会多数党が異なる、いわゆる「分裂する政府」(divided government)の状態の時に起きやすい（ここでいう「政府」とは、立法・行政府双方を合わせたものを意味する）。実際、米国政治の歴史で大統領の所属政党と議会多数党が一致しない期間はかなり長い（次頁の表2参照）。たとえば、1994年の中間選挙で共和党が圧勝する前は、一時期を除き民主党が上下院で約50年間議会で多数を占めていたため、共和党に所属する大統領は常に議会と潜在的な対立関係にあった。ゆえに、ルループらのように互いに影響し合う2つの命題を直角に交わらせることは望ましくない。第3に、ルループらは横軸と縦軸を直角に交わらせる一方、2軸を対角線に結んで4つの領域に分けているが、この分け方は領域の説明に矛盾を生じさせる。たとえば、図1左下隅の「大統領主導・摩擦が少ない」領域では、「大統領が優勢」と「協力・コンセンサス」の双方が同時に存在することになってしまう。

そこで、筆者はルループとシャルの政策決定パターンモデルを大幅に修正し、横軸には大統領の政策達成度を、縦軸には議会の大統領に対する協力度を設定する新たなモデルを提案する（105頁のグラフ1参照）。

なお、ルループらは縦軸・横軸とも内容を数値化していないが、筆者もこの点では彼らに同意する。大統領の政策の結果や議会の様々な行動とその組合せを数値化することは非常に困難であり、仮に試みても議論百出になるだ

表2 1933年以降の大統領と連邦議会の所属政党

民：民主党

共：共和党

◎：議会の上下両院とも大統領と所属政党が異なる

○：議会の一院のみ大統領と所属政党が異なる

年	大統領と所属政党	議会の多数党	分裂
1933-1945	F. ルーズベルト (民)	民	
1945-1946	トルーマン (民)	民	
1947-1948	トルーマン (民)	共	◎
1949-1952	トルーマン (民)	民	
1953-1954	アイゼンハワー (共)	共	
1955-1960	アイゼンハワー (共)	民	◎
1961-1963	ケネディー (民)	民	
1963-1968	ジョンソン (民)	民	
1969-1974	ニクソン (共)	民	◎
1974-1976	フォード (共)	民	◎
1977-1980	カーター (民)	民	
1981-1986	レーガン (共)	上院共、下院民	○
1987-1988	レーガン (共)	民	◎
1989-1992	ブッシュ (共)	民	◎
1993-1994	クリントン (民)	民	
1995-1998	クリントン (民)	共	◎

けであろう。そこで本稿では政策が一定の成果を挙げたか、あるいは議会が大統領に協力的であったかなど、いわばプラス・マイナスのみを判断するに留める。以下に横軸・縦軸の内容を詳細に説明していくが、とくに断り書きがなければ「議会」とは上下両院を意味する。

(2) 横軸の設定

横軸には大統領が政策をどの程度達成できたかという命題を設定する。ルループとシャルのモデルでは「結果」(consequences)として政策がどのような「成果」(result)を生み、あるいは「影響」(impact)を及ぼしたかという観点から、政策がタイムリーに問題に対処したか (Timeliness and Responsiveness), 政策が幅広く利益や懸念を反映しているか (Representativeness), 政策が問題点を真に解決したかどうか (Symbolic or Substantive), 国民が誰が政策に責任を負うかについて知っているかどうか (Accountability), 政策が一部のグループや個人に対する利益以上の公共利益をもたらしているか (Nature of Benefits), 政策が明確で一定の方向に動いており、今までの政策と一貫性があるかどうか (Consistency and Coherence), および政策が予定通りの影響や成果をもたらし、目標に向かって進展したか (Effectiveness) の7点について考察している¹²⁾。

たが、外交政策のみを分析する場合にルループらが提唱した7点全ては必要ないであろう。そもそも、外交政策は国内政策と違い直接国民全体の利益や問題点を反映するとは限らないため、政策が国民一般の利益や懸念を反映しているか、また政策が公共の利益をもたらしたかを問うのは困難である。また、外交政策は前政権からのアジェンダを引き継いで成果を積み重ねていくことが多いため、ある政策が極めて象徴的な意味しかもたないとしても一概に無駄と決めつけることはできない。さらに、米国民は大統領が外交政策における一義的および最終的責任を負うことを周知しているため、責任の所在を問う必要はないと思われる。

したがって、本論文の分析枠組みでは大統領がタイムリー性 (Timeliness), 一貫性 (Consistency and Coherence), および成果 (Effectiveness) の3項目を主眼に大統領の対中政策の結果を評価する。タイムリー性とは、当初の

12) LeLoup and Shull, pp. 25-26.

外交日程通りに政策を実行できたか、あるいは突然発生した問題に速やかに対処したかどうかを意味する。一貫性とは従来の政策と連続性を保ったことを意味する。政策の結果とは、大統領が期待した通りの成果や良い影響が生まれ、今後の外交政策運営に進展をもたらしたことを意味する。

(3) 縦軸の設定

縦軸には議会の大統領に対する協力度、つまり議会が大統領の政策内容や施行過程に協力したかという命題を設定する。ルループらのモデルに従えば縦軸は「議会の大統領との対立度」になるはずだが、通常2次元のグラフでは第3象限（X・Yともに負の象限）にいわば最悪の結果が来るように座標軸を設定するためこのような変更を加えた。議会の協力度が高いことは大統領にとって「政策実現のコスト」が低いことを意味する。他方、大統領が自分の設定した外交政策を実現しても、それが議会との激しい対立の結果であれば政策運営上効率が悪いといえる。

A. 「正の協力」（議会が大統領に協力する行動をとった）

議会の大統領に対する最も重要な協力は、議会が大統領の政策を支援する法案を可決させることである。その他の議会の協力の形態は協力の度合いが高い順に、上下両院がそれぞれ大統領の政策を支援する類似法案を可決する（ただし、両院協議会で類似法案をすり合わせ、一言一句同じ法案をそれぞれの院が可決しなければ法案として成立しない）、少なくとも一院で法案を可決する、本会議（両院または一院）で法案を審議する、委員会（両院または一院）で法案を可決・本会議へ送付する、委員会（両院または一院）で法案を審議する、法案を委員会へ上程するなどが考えられる。法的拘束力のない決議も法案と同様のプロセスを経る。また、議会指導部が記者会見や大統領宛書簡の中で大統領の政策に対して支持を表明することも大統領への協力を示す行為である。

B. 「0（ゼロ）の協力」（議会が大統領に協力も対立もしなかった）

表3 大統領が拒否権を行使した後の議会の行動
(拒否権を覆せなかった場合)

上院	◎	◎	○	○	×	×	×
下院	×	○	◎	×	◎	○	×

◎：再採決をした結果、3分の2の賛成を得た

○：再採決をしたが、賛成が3分の2に至らなかった

×：再採決自体をしなかった

大統領の政策が世論の支持を集めるのかどうか議会が判断したい、あるいは大統領の政策に賛成も反対もできない時は、議会がその立場を明言しないことがある。この場合、大統領と直接協力も対立するわけではないので、「0（ゼロ）の協力」となる。

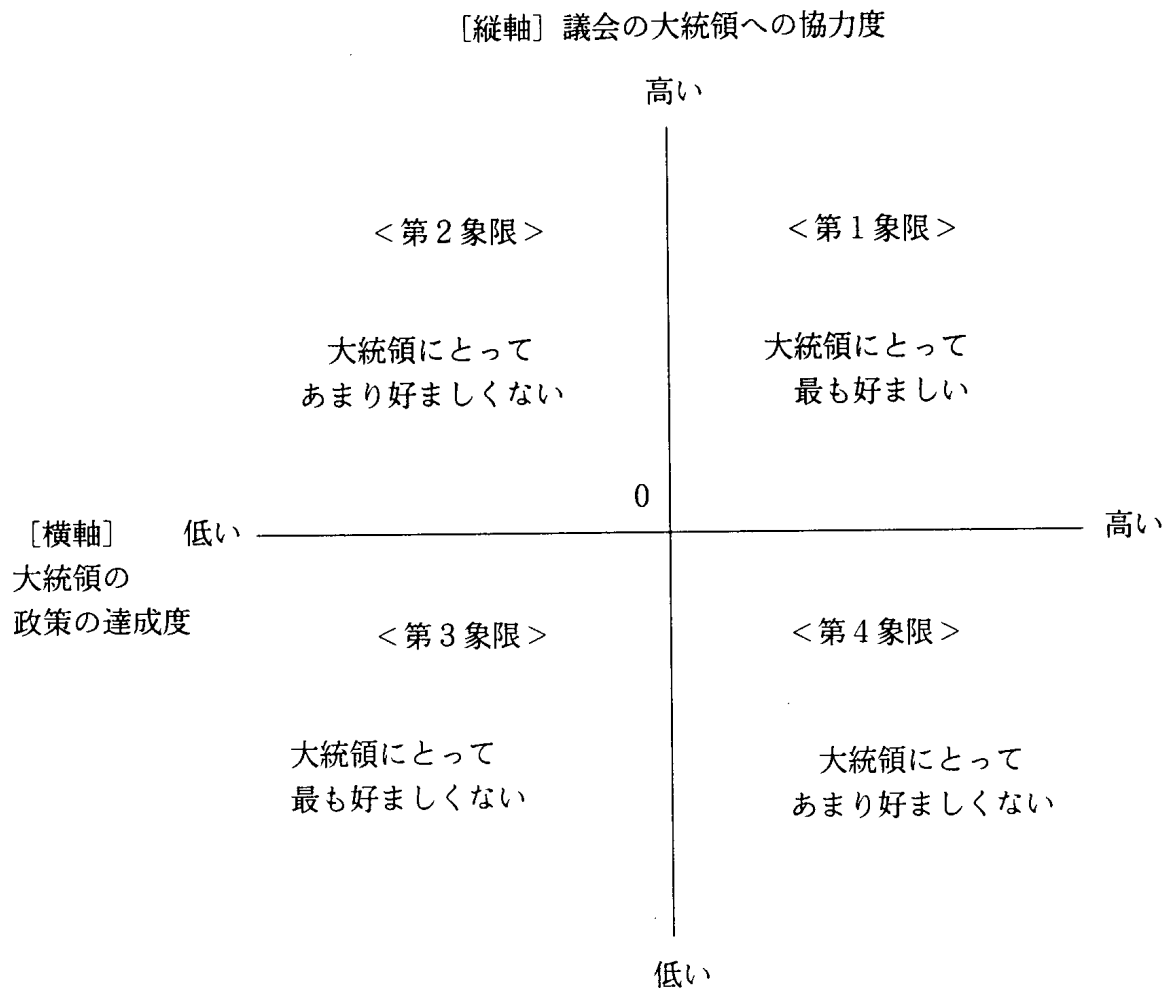
C. 「負の協力」(議会が大統領と対立する行動をとった)

議会が大統領に対し「負の協力」をする中で最大のものは、議会が大統領の拒否権を覆して大統領の政策に相反する法案を成立させることである。法案は通常過半数の賛成で可決されるが、議会が大統領の拒否権を覆するためには上院・下院でそれぞれ3分の2を越える賛成が必要である。各々の選挙区に異なる利害関係を持つ議員たちが両院で結集し、3分の2以上の賛成を集めることは決して容易ではない。大統領の所属政党の議員たちも多数が大統領に反対票を投じなくてはならない。

次に議会が大統領に非協力的である事態は、議会が大統領の政策と相反する法案を成立させ、大統領に拒否権の行使を余儀なくさせた場合である。これは大統領側が採決前に票読みを行い、態度を明確にしていない議員たちに説得工作をした上での結果である。大統領の拒否権行使後に議会がとる行動には全部で7通りが考えられる（上記の表3参照）。

この他、議会による「負の協力」の形態には上下両院がそれぞれ大統領の政策に反対する類似法案を可決した、少なくとも一院で法案を可決した、本会議（両院または一院）で法案を審議した、委員会（両院または一院）で法案を可決・本会議へ送付した、委員会（両院または一院）で法案を審議した、

グラフ1 大統領の外交政策に関する分析枠組み



法案が委員会へ上程されたという場合が考えられる。法的拘束力のない決議も同様である。加えて、上院の委員会が条約承認や政治的任命者の承認公聴会の開催を遅らせる、議事を審議停止にする、採決すれば委員会が議事を否決する旨を表明して大統領に議事自体を取り下げさせる、本会議で承認を否決するよう勧告をつけて議事を可決・送致する、承認を否決するなどの行為も上院委員会が行使する権限の一部である。また、議会指導部が記者会見や大統領宛書簡の中で大統領の政策に対して反対や懸念を表明することも大統領への負の協力を示す行為である。

座標軸についてまとめると、大統領の外交政策運営上最も好ましい状況は第1象限である。この象限では議会の協力度が高く、かつ政策の結果がプラ

スであるので、大統領が政策を「ロー・コスト、ハイ・パフォーマンス」に達成したことを示す。逆に、大統領にとって最も避けたい事態は第3象限である。この象限では議会の協力度が低くかつ政策の結果がマイナスである。いいかえれば、議会との対立という「費用」をかけたにもかかわらず全く実が伴っていない。第2象限および第4象限は、大統領の外交政策上にとってあまり好ましくない状況を示す。第4象限では政策の結果はプラスであったものの支払った費用も高く、第2象限は費用はあまりかからなかったものの、よい結果を得られなかったことを示す。

次号ではこの座標軸を使用して、クリントンが大統領に就任した1993年から1998年末（第103～105議会）にわたる6年間に発生した米中関係の主要な事例14件をアジェンダごとに安全保障・経済・人権および外交関係全般の4分野に分け、議会の動きや政策の結果を細かく検証していく（図2参照）。そして、クリントン政権の対中政策は「最も好ましい」象限に入るものが多いのか、あるいは「あまり好ましくない」や「最も好ましくない」象限が多いのか、また、分野によって特定の象限に集まる傾向があるのかを明らかにしていく。

図2 対中政策のアジェンダの相関関係

